

書 評

本多 哲夫

『大都市自治体と
中小企業政策
大阪市にみる政策の実態と構造』

同友館 (2013 年)

中京大学経営学部教授 寺 岡 寛

本書の背景

経済学は国民経済を対象にして、個別の国民経済やその経済間のあり方などを分析の対象としてきた。現在は、経済学の一大関心事は巨額化しつつある財政赤字、裏返せば巨額化してきた国債発行額と残高が国民経済をどのように変貌させるかにある。だが、現実には、国家財政の破綻のまえに先行するのは歴史的にみても、あるいはより身近にみても地方財政の破綻である。この意味では、国民経済全体もさることながら、まずはもって地域経済の変貌が問われている。本書が取り上げるのは大阪市経済のケーススタディーであり、大阪市の中小企業政策や産業政策は果してどのような効果を大阪市経済に対して及ぼし、及ぼしうなのか、という課題である。本書の構成はつぎのようになっている。

はじめに

第 1 章 自治体中小企業政策の研究の意義と課題

第 2 章 国の地方経済振興と自治体の中小企業政策

第 3 章 大阪市の地域経済と産業政策

第 4 章 大阪市における中小企業政策の再編

第 5 章 大阪市の中小企業政策の組織体制

補 論 公設試験研究機関における特性と変化 地域イノベーションの視点から

第 6 章 大阪市と大阪府における中小企業政策の補完関係

第 7 章 施策利用企業の実態

第 8 章 大阪市における中小企業政策と都市政策 「都市問題」視点からの自治体中小企業政策

本多は第 1 章でわが国での中小企業政策全般について先行研究のとりまとめを行っている。結論からいえば、中小企業政策については多く論じられてきたものの、地方自治体レベルの政策の研究に関しては 2000 年代に入ってようやく増加してきたとされる。この背景には 1999 年の「中小企業基本法」の全面改正によって自治体の中小企業政策が期待されてきたことに加え、自治体側にも中小企業振興策によって積極的に取り組まざるを得ない課題があったのはいうまでもない。とはいえ、本多は「量的に増えつつあるものの、これまでの中小企業政策研究の蓄積から考えると、自治体中小企業政策の研

究はごく一部に過ぎず、まだ不十分な状況にある。また、量的な積み上げのみならず、質的な変化という面においても課題が残されている」と指摘する。

要するには、地方自治体の行財政に対する分析が未だに弱いというに、施策を受けた企業の分析もすくなく、現実の実施体制の問題への分析も十分ではないというのである。また、地方都市や農村地域の分析はあっても、大都市自治体に関する研究が少ないとも指摘される。さらに、地域発展研究という点では、内発的発展が重要視されているなかで、自体制の中小企業政策の果す役割については地域イノベーションシステムの研究ともあいまって地域産業政策との関連、あるいは地方財政との関連においても十分とはいえないとも主張される。

本多は自著の意味についてふれ、大阪市をケーススタディーの中心において、すでに紹介した中小企業政策を地域発展、地方財政などの視点から、「体系的な自治体中小企業政策の研究は皆無といえる」なかで自らの研究の有意性をとらえようとしている。わたし自身はそのような研究は皆無とまで言いきれないと思うが、実際には、そのような蓄積は断片的に自治体関係者などの頭のなかや、内部資料に埋もれてしまっているとみてよい。本多がそれをどこまで掘り起こし、実際に体系化できたのかどうか。紹介していこう。

地域と中小企業の政策

わが国の戦後の地域開発政策について、本多は昭和 20 年代半ばの「全国総合開発法」の下でもっぱらそうした政策が産業立地政策として展開してきたところに特徴を見いだしている。本多自身の地域政策像はともかくとして、わたし自身は地域政策とは地域自治体による自らの産業配置政策と同義であるとも考えない。それはあくまでの中央政府による国土の均衡ある空間利用を前提として行う政策の総称である。すべてを地方自治体に委ねてしまえば地域工ゴのぶつかり合いだけがそこにあり、かならずしも

地域資源の効率的・公平的な配分が行われる保証などはないのである。

他方、中央政府が地方の産業発展のポテンシャルを無視して、地元の政治的利害だけの調整に徹すれば、その弊害は明らかである。問題は本多も指摘するように、地方自治体がないものねだりのように補助金確保 本多のいう「拠点開発方式」も含め を目指して自らが自分たちの実情を分析・整理せず同じようなモデルの実施を志向してきたことにある。

地方自治体の中小企業政策についてみれば、地方自治体が国の中小企業基本法による政策実施の実質的な中心機関であるものの、自治体独自の中小企業政策があったのかどうかについて疑問を呈する研究者も多い。本多はこの点に関して「独自の政策を展開している自治体も多く、歴史的にも自治体が国に先じて新たな政策を実施してきた例も多い」として、大阪府の中小企業診断制度における先駆性に言及している。これはかなり古い話であるが、最近についてみれば、本多も紹介しているように自治体レベルの中小企業振興基本条例ということでは、2000 年代以降に制定の大きな波が見られてきた。

本多は事例として「大都市のなかでも狭い地域に多くの企業、とりわけ零細企業が立地する『高密度産業集積都市』」である大阪市を紹介している。この理由について「代表的自治体」であること、先にふれた先駆性があることに加え、「近年は、大都市のなかでも顕著にあらわれている地域経済の低迷とそれに伴う財政状況の悪化のなかで、中小企業政策のあり方が問われている自治体でもある。したがって、大阪市の中小企業政策のこれまでの経験や、近年直面している課題は、他の大都市自治体、ひいては、中小企業政策を積極的に推進しようとしている多くの自治体にとって示唆を与えているものと考えられる」とする。

本多は大阪市の中小企業政策を分析するにあたって、まず、その（地域）産業政策の推移を 1960 年代～1970 年代、1980 年代～1990 年代中頃、1990 年代後半以降について紹介し

ている。大阪市の場合、いわゆる「総合計画」は1967年に策定され、その後ほぼ10年ごとに「改定」されてきた。それらを貫くのは「西日本の経済中枢都市」形成への強い意識である。ただし、1960年代にあっては、「都市交通体系の整備や都市再開発という『開発』を手段として、経済中枢機能を高めていくことが重視されていたといえよう。また、当時の認識として、中小企業層はどちらかというと地域経済発展の阻害要因となる側面を有する存在であり、中小企業支援はその問題解決を図るための政策と考えられていた」という指摘は議論の分かれるところであろう。

つまり、1960年代の高度経済成長のなかで、狭い市域での経済活動の活発化は必然ながら大企業のみならず中小企業にとって新規立地を困難にさせつつ、市内地域の高度利用を促し、企業全般の郊外あるいは市外への立地移動を促しつつあったのであり、すでに市域に存在している中小企業は含み資産をベースとして拡張意識があったものの、そうした含み資産を利用しての高付加価値産業への転換が容易でなかった反面、大阪市経済に刺激を与えることが期待できる中小企業の新たな市内立地が土地価格上昇によって困難となってきたジレンマがあった。この意味で阻害要因は中小企業政策よりもむしろ土地政策の行く詰まりにあった。

本多は前掲の時期を「西日本の中枢都市（国内での東京への対抗軸）ではなく、国際的な中枢都市を目指すという目標が掲げられ」、ウォーターフロント開発や都市再開発での大型プロジェクトが打ち出された時期と規定する。本多は「総合計画においても中小企業の記述が増えたが、基本的には体質改善という従来型施策が主軸であった。……ファッションなどの都市型産業振興や創業・ベンチャー企業支援などのような新しい政策も表れてきた」時期であったとも指摘する。しかしながら、その後、ウォーターフロント開発や都市再開発での大型プロジェクトの失敗などが財政難というかたちでやがて顕在化していくことになる。の時期は、本多が「国内もしくは世界の経済中枢都市を目指す

という従来型の政策路線が弱まっている……国内・国外の人が訪れたいと思うまちにするという観光や交流に重きを置いた目標」となりつつ、「成長分野の集中支援という発想に沿って、企業を選別して集中支援していくことで経済活性化を図っていくという政策理念がみられる……『新たな産業クラスターの形成による次世代産業の創出』という目標が立てられており、シリコンバレーのように、成長力の高い中小企業・ベンチャー企業が生み出され、新産業が創出されることがイメージされている」と特徴づけている。この背景には大阪市における製造業の空洞化によって、観光業などサービス業、ベンチャー企業などへの期待があったのである。

本多は大阪市におけるこのような時系列変化を産業政策類型からとらえようとする。具体的には、「開発政策」型と「中小企業政策」型である。この場合、開発政策型という分類は必ずしも明示的であるとはいえない。また、中小企業政策型の対概念としてもわかりにくい。本多はこの間の政策変化を開発政策型から中小企業政策型への変化ととらえようとしている。本多は「地区や空間といった『面』の視点から、企業という『点』の視点」への変容というわけである。さらに換言すれば、巨額の予算を擁する開発政策型は大阪市にとって「贅沢」な政策いまは分不相応 となったという財政問題があるとされる。かといって、中小企業支援型政策、とりわけ、成長志向型・選別型としての中小企業政策の何が「望ましいのか」と本多は問題提起する。いずれにせよ、開発型政策と中小企業政策型のもうすこしきちんとした概念規定が必要だろう。

大阪市と中小企業政策

大阪市の財政問題については、本多は経済局の施策と歳出構造からとらえている。経済局の中小企業金融対策、商工振興対策、貿易振興対策の歳出に関しては、「中小企業金融対策の財政上の比重が高いという歳出構造になっている、そして、それがさらに強化されている」と指摘

しつつも、商工振興についてみれば、「重点政策」に関わらず、財政的には重点化されていない。つまり、財政的な負担が比較的大きいハードインフラ整備や、支出が固定化し財政が硬直化しやすい商工団体支援・業界支援をさけ、個別企業の直接支援を主軸に政策体系をリニューアルしている。こうして、政策に新しさと積極性を打ち出すことで、歳出抑制と政策重点化という、ある種のジレンマの状況を打開する政策再編を実施している」と分析する。個別企業支援については、金融支援、経営支援、技術支援が紹介されている。

中小企業政策について、大阪市が再編をすすめるをえなくなってきたことについて、本多は基本的な方向性の変化を「ハード整備や団体支援といった中小企業の集団としての環境を整える『間接』支援から、個別企業の経営に直接入り込む支援へのシフト」であるとして、たとえば、「税制負担や財政硬直化を抑制しつつ、中小企業のイノベーション支援を強化する政策再編となっている点に大きな特徴がある」として、その中身は「ハード支援や団体支援といった歳出が高額化・固定化する手法をさけていること」、「公設試験研究機関、経営支援機関、信用保証協会など既存の中小企業支援ツールを活かした施策展開」であると解釈している。問題は実際にそのような政策の方向性が本多の重視するイノベーション支援となっているかどうかであろう。

本多はこの点に関して「大阪市の政策再編には、『新産業創出・経済成長』という目標を掲げつつ、その手段であるイノベーション支援が現実的に非選別型の通常のイノベーション支援にならざるをえないという矛盾が生じている」と評価を下す。だが、これは分かりにくい解釈ではある。要するに、イノベーションを生み出すことのできるポテンシャルの高い中小企業層を選択できる能力がもともと行政側にないと解釈すれば、問題点と課題はわかりやすい。フィンランドのように支援する側に技術者集団 ほとんどが民から公へと移ってきた人たち であれば、そのような問題はさほど生じないのかも

しれない。

本多は大阪市のそのような中小企業政策の実施組織についても紹介しているが、ここでは紹介を省く。ただし、本多は公設試験研究機関（公設試）を地域イノベーションシステムから分析を加えているので紹介しておこう。本多は海外研究者にも「公設試」が“Kosetsushi”と用いられていることにふれ、「日本は公設試という独自の存在を媒体として、日本独自の地域イノベーションシステムを形成してきたと考えるのではないだろうか。公設試は現在、おもに行財政改革を背景にした大きな環境変化のなかで業務や組織の変革を進めている。こうした変化は、日本の従来型の地域イノベーションシステムの再編に繋がる可能性がある」と問題提起する。イノベーションシステムについては、海外の成功事例から日本でも産官学連携の成果と読みかえられて、このうちの官を代表する組織として公設試をとらえようとする動きもある。

本多の主張もこの流れに沿ったものであるといつてよい。本多は「日本の各地に古くから存在し、主に地元中小企業の技術支援機関として機能してきた公設試についての関心は低い。……地元中小企業に馴染む通常のイノベーションの支援を得意としてきた機関にもかかわらず、欧米型の大学重視型モデルの陰で注目されない存在となっている。しかし、日本の現実をみた場合、中小企業における支援依頼先としての位置づけは、大学よりも公設試の方が高い」と指摘する。だが、実際のところ、その存在感が薄かったとすれば、プロセスイノベーションは別として、そこからプロダクトイノベーションのような成功がさほど生まれなかったことに起因しているのではないだろうか。この点については、本多も公設試の「特性」行政側のいわゆる頭の固さも含め にもある、ともいう。

とはいえ、このような公設試も「自治体の財政緊縮化……いずれの自治体でも税収の落ち込みが激しく、支出の切り詰めを行っている。そのなかで、大学等他機関と機能が重視している公設試は予算カットの対象になりやすい傾向……企業支援業務が増加・多様化するというジレン

マに陥りつつある」と現状を分析している。こうしたなかで、公設試も業務の見直し、民間企業出身の採用、外部資金の導入も行われるようになった。

こうした変化を踏まえて公設試の地域イノベーションシステムに果す影響をどのように評価するのか。本多はプラス面を認めつつも、マイナス面について「連携と集中、独立行政法人化などの民間経営スタイルの導入という路線を突き詰めると、公設試の分野重複性を弱めていくことにつながる」こと、とりわけ、研究面の機能低下を懸念する現場の声を紹介している。もっとも、従来、アクセサリ的に県と市の双方に公設試 現在、研究開発を強調するためにそのような名称を冠してセンターとなっているところもある があり、重複投資があった側面もあり、どこも似たり寄ったりの試験研究機関になってきた側面はないのであろうか。だが、より本誌的な公設試をめぐる問題が、そうした機関を利用しうるだけの行政側に技術政策や人材がいたのかどうかである。わたし自身はきわめて否定的である。要するに地方自治体は公設試を使いこなせなかったのではあるまいか。

本多が暗黙裡に想定しているようにみえる特徴あるわが地域の公設試が各自治体において本当に志向されてきたのであろうか。そのところに本多の分析不足の課題があろう。本多の課題としては、海外事例をきちんとこなしていくことである。日本国内の地域比較とともに、国際比較が必要であらう。なお、重複投資ということでは、公設試という個別機関のあり方に限らず、大阪市と大阪府の政策にも同様な傾向がなかったらうか。本多は大阪市と大阪府の中小企業政策における「補完関係」という視点からこの課題を取り上げている。

もし「補完関係」を分析するのであれば、まずはもって、大阪市と大阪府の間にある実質的な「重複関係」 さらに国の出先研究機関も含め を明らかにしておくべきではなかったか。いずれにせよ、この種の問題が顕在化してきたのは、やはり日本の地方財政問題が深刻化してきたからにほかならない。本多は2000年代の

大阪市と大阪府の歳出構造を紹介している。すなわち、「大阪市は商工費を全体的に縮小させつつ、大阪産業創造館をはじめとして中小企業支援機関を中心とした個別企業支援を強化してきた。これに対して、大阪府では商工費を全体的に拡大させ、とくに中小企業金融セーフティネットの拡充と産業立地政策の強化を図ってきた」とされる。

こうした違いが両自治体の補完関係を反映しているのかどうかである。この点については、本多は重複関係の詳細な分析を避け、補完や相互関係の必要性を強調するが、具体的分析とそれに基づいた提案を欠いている。

課題と展望をめぐって

さて、多彩な論点を含んだ本書をどのように評価するかである。本書は全体を総括した終章を設けていないので、後半部分がそれに代わるものようにも思われる。本多は大阪市が2002年に実施した「大阪市製造業実態調査」アンケートを利用して、施設を利用する製造業者から大阪市の施策のあり方を探ろうとしている。この種のアンケート調査の定番結果であるが、施策や施設が知られているかどうかについては「利用している企業は知っている」が、「利用している企業は知らない」という当然のような結果が紹介されている。ただし、これは非常に重要な問題である。利用者が増えれば、そうした政策のより質的な向上がはかれるが、他方で本当に必要な企業に必要な支援が実行できるかどうかの予算・人員・組織の問題がでくる。本多が最後に取り上げるのは大阪市における中小企業政策と都市政策との関連性についてである。

本多は「新基本法で打ち出された『新産業創出・経済成長』志向型の政策路線をそのまま追隨している自治体が少なくない。こうした状況には、2つの点で問題がある」として、「自治体における中小企業政策は、国の中小企業政策の単なる縮小版ではない。自治体に期待されているのは、地域の実情にもとづいて、自治体が

独自に中小企業政策のあり方を探っていくこと」と「新業創出・経済成長が政策目的として強調されることによって、小規模企業が果している地域コミュニティの維持・活性化といった社会的役割が過小評価される恐れがある」という点に問題点と課題を見いだそうとしている。

結論からいえば、本多は最近の中小企業政策におけるややもすればイノベーション一辺倒やベンチャービジネスのみを強調する政策基調の変化に異議を唱えているのではないだろうか。つまり、「自治体中小企業政策を新産業創出・経済成長型政策として捉えること」の限界、大阪市の中小企業政策に内在していた「都市問題視点」への政策の再評価、大阪市の都市問題＝インナーシティー問題の緩和策としての中小企業政策への再着目などの必要性を主張するのはそのためであろう。中小企業政策は都市問題の解決と切り離されて理解されてはならないのである。また、本多は「地域雇用の確保」や中小企業が大企業との関係で不利な関係にある状況への「社会的不公正の是正」など「社会的政策的観点から大阪市における中小企業政策の意義を考えた時に、『都市問題への対応』という視点が重要になる可能性」を重要視するのである。

インナーシティー問題に関しては、欧米諸国で先行したにせよ、日本もまたそのような課題を現実を抱えるようになっていく。本多も指摘しているように、大阪市内をみても、高齢者単身世帯（独居老人）の増加に加え、失業者の増大と「非稼得層の増大」は都市財政にとっては大きな負担となる。そうしたなかで、「都市内部の中小企業層は稼得基盤が安定的ではなく、所得も高いとはいえない」なかであって、「小規模企業層が稼得能力を保持し続けることによって、失業は生活保護の拡大を防いでいる……自営業者全体のなかで高齢の自営業者層は決してマイナーな存在ではなく……失業層や生活保護層に至らずに地域内で稼得能力を保ち続けていることには、同様の意味でプラス効果がある」わけであって、中小企業政策はこの意味でも重

要である。本多はこのような視点から事例を紹介しているのもそのためだろう

本多は都市政策としての中小企業政策について、失業率の急増、生活保護受給者の急増、高齢化の進展、単独世代の増加、非稼得層の増大、地域コミュニティの弱体化という大阪市のインナーシティー問題の内実を紹介したうえで、中小企業存在の重要性であり、新産業創出やいわゆるベンチャー企業振興ばかりを強調する中小企業政策の登場に疑義を唱えているのであって、自治体にあつては自らの先にみた諸問題の解決を強く意識した中小企業政策の実施が必要であると主張している、といつてよい。

本多は本書の最後の「中小企業研究と政策研究に対する含意」で、従来の研究史において「自治という要素を有することにおいて着目し、地域コミュニティの維持・形成に貢献するという見方は、明示的に示されていない」と振り返ったうえで、自著を「既存研究でこれまで指摘されたことがなかった中小企業政策の都市政策的性格について、実態分析にもとづいて明らかにし、中小企業政策の新たな側面を浮き彫りにした」と自己評価する。多くの論者は本多の指摘に同意するだろう。他方、従来からも、大都市圏、地方都市圏、中山間地などにおいて産業構造などの相違があることなどから中小企業政策の画一性に対する批判はあったわけで、問題はそうした紋切り型の批判ではなく、より詳細で具体的な批判的分析を欠いてきたところに、政策をめぐる課題の明確化という検証作業が先送りにされてきた。

今後の本多の研究への期待がそこにある。中小企業政策においても、インナーシティー問題などが深刻化しつつある大都市圏のみならず、産業空洞化の課題をかかえている中小都市圏の実情などに即して、中小企業政策の有効性と限界性がいま一度きちんと検証される必要がある。むろん、これはわたしもまた真剣に取り組むべき研究課題でもある。